

洪水災害対応策での中央地方関係に見られる 日本の行政の作動様式 — 由良川流域における京都府内の4市の 地域防災力強化施策の比較分析から —

松 岡 京 美

はじめに

本研究の主題は、中央地方関係での日本の地方政府の行動のパターン、つまり地方行政の作動様式を示すことである。具体的には、国が「どのように」実施するかを決めているとき、地方政府は「何を」実施するかで工夫する作動様式であることを日本の特徴として明らかにする。そのための基本疑問は、地方に第一義的責務のある洪水災害での防災・減災の公共政策について適応型改良主義の日本の行政の政策過程においては、日本の地方政府の施策展開が、対象内容で工夫する作動様式原理の中央地方関係での特徴を示すのではなかろうかである。政策実施を担う行政活動における作動様式に注目するパターンアプローチの政治文化研究によって、政策過程のOFの知識が深まるだろう^{*1}。ここでは地方での実施を担う行政機構の政策展開の比較を行う。そこでの仮説は、地方政府の「何を」実施するか政策実施の工夫の特徴は、その政策の実施背景を伴うことで、異なってくるのではないかである。そのために、由良川流域での京都府内4市の地域防災力強化施策実施の特徴を比較分析し、それぞれの地方政府の工夫のあり方が異なっていることを明らかにする。そのような具体的な政策内容の違いは、国が「どのように」実施するかの政策方法を決めている中でのそれぞれの地方政府の「何を」実施するかの工夫の結果であり、そこには、日本の中央地方関係での中央政府と地方政府の作動様式の特徴が表われている。

自然災害対応政策において、韓国・タイの比較から日本の行政の政策過程が適応型改良主義であり、洪水災害対応策においても中央政府が政策理念・目的を変化させて政策展開する「どのように」実施するかが決まる日本の作動様式を明らかにする。そこでは中央政府が洪水災害対応策において政策目的を堤防によるハードの防災の限界への認識から地域防災力によるソフトの防災

^{*1} 公共政策過程におけるINの知識と公共政策過程についてのOFの知識に関しては、Lasswell (1971)。秋吉ら (2015) は、OFの知識では、政策プロセスに参加しているアクターとその行動に関する知識も取り扱われていると指摘している。

をも重視することへと変化させていることを指摘する。中央政府はその変化をガイドラインで提示して政策実施に向けて「どのように」実施するかを決める作動様式をとり、その具体的な方法が地域防災力強化であることを指摘する。その下で、地方政府が「何を」実施するかの工夫は、洪水対応策の実施背景である執行組織の形態と社会環境で違っている。以下では、中央地方関係での地方政府の政策展開の4種類の作動様式を提示し、4市の地域防災力強化の施策展開が、地方が「何を」実施するかの内容で工夫する作動様式であることを具体的に示す。

1 理論的背景と分析の枠組み

日本におけるこれまでの地方自治体をめぐる研究は、中央地方関係でみる制度論、地方政治研究、政策過程の大きな三つの流れがある。中央地方関係論と地方政治は、地方政府の制度や構造を解明していくのに貢献した。しかし、近年地方政府の政策過程の研究は、伊藤（2002）の同種の政策を多くの自治体が採用することによって、全国に広がる現象の政策波及などが見られるが、打越（2004：4）も指摘しているように、具体的な実証による政策過程や行動様式の研究の蓄積はそれほどなされていない。ここでは、公共政策の政策展開に注目し、政策実施の主体である行政機構の作動様式を糸口として、変化に適応する改革の工夫の構造を検討してみたい。

行政機構の作動様式へのアプローチは、アーモンドとヴァーバの実証的な分析による政治文化へのアプローチを援用している。ただし、アーモンドらの研究が政治システムにおける人々の指向を捉えるのに対して、ここでは行政機構の行動の仕方、つまり作動様式を捉える。その作動様式を注目することで、政策過程をめぐる中央地方関係の比較分析を笠（2006）や曾我（2008）らによる制度論の比較ではなく、アーモンドとパーウェル（1978）の比較政治を土台にする政策文化の比較の可能性を探る。村山（2009）は、一般理論のイーストンの政治システム論から公共政策システムの枠組みを提示し、政治文化と政策文化の違いを説明している。本研究は、これらの脈絡の一つであり、公共政策の政策過程についての事例の調査から、政治行政機構の作動様式のパターンが示す特徴を集团的な側面の政策文化と見て比較する。イーストン（1990：5）は、決定を作成して実行するために、政治体系に関わる諸活動について「何が」なされるのかと「どのように」なされるのかを区別することが過程と構造を区別する方法になると指摘している。そこで公共政策の政策展開に注目する本研究は、マヨーネ（1998：157）の政策展開を適切に説明するには理論を考慮する必要があるとの指摘を踏まえ、施策展開における「工夫」の作動様式を「何を」と「どのように」実施するかの4種類の原理からアプローチする。

施策展開における「工夫」の作動様式の4種類は以下のように原理AからDで示すことができる。原理Aは工夫のできない作動様式原理で、「何をどのように実施するか」が決まっているときで、工夫の余地は少ない。原理Bは方法で工夫する作動様式原理で、「何を」実施するかが決まっているときで、「どのように」実施するかで工夫される。原理Cは対象で工夫する作動様式原理で、「どのように」実施するかが決まっているときで「何を」実施するかで工夫される。

原理Dは自由に工夫する作動様式原理で、「何をどのように実施するか」が決まっていないときで、工夫の余地が大きい。

本研究は、洪水災害対応策での中央地方関係に見られる日本の地方政府の施策展開における作動様式が、施策展開の工夫の作動様式の原理Cの特徴であることを検討する。具体的には、京都府内の由良川流域の4市を事例として分析を行う。地方政府の「工夫」の作動様式の原理による検証のための分析モデルのダイアグラムが図1である。それは、政策理念・目的の変化による政策展開に伴う行政機構の作動様式の工夫のあり方は、その示している背景となる政策実施の執行組織と政策の社会環境の媒介変数によって左右されることを明らかにするものである。ここでは政策実施の工夫がなされることを行政進展と捉えている。

このモデルを用いて、本研究の事例を分析する分析枠組みを示すのが図2である。図2は、由良川流域における京都府内の4市の地域防災力強化の施策実施の特徴の比較分析を行う枠組みである。中央政府は洪水災害における政策理念・目的を変化させたガイドラインの提示によって政策実施に向けての政策の具体的な方法を示す、つまり「どのように」実施するかを決める。地方政府は地域防災力強化施策の具体的な内容、つまり「何を」実施するかを決めるが、それぞれの地方政府の実施背景が異なることで、工夫のあり方が異なってくる。その違いも原理Cの国が「どのように」の方法を決めている下で、地方が「何を」の対象内容を決める日本の作動様式の特徴の表れである。

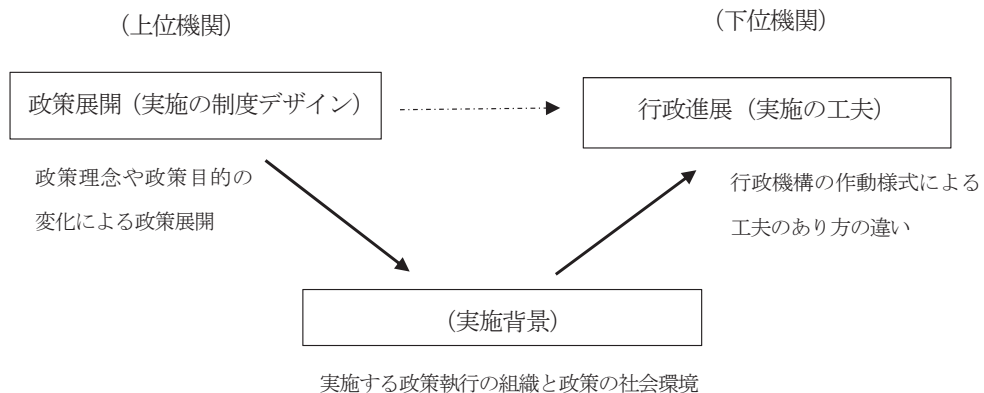


図1 行政機構の作動様式に注目する行政進展のモデル

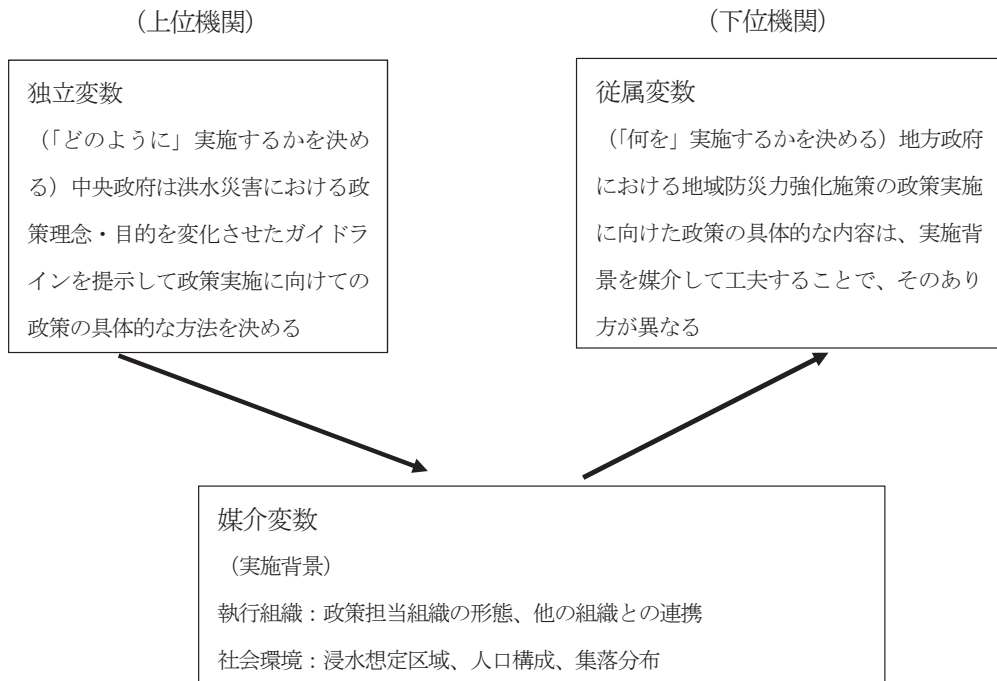


図2 由良川流域での京都府内の4市の地方防災力強化施策実施の特徴を比較分析する枠組み

2 自然災害対応政策での日本の特徴と水災害対応策の政策展開

ここでは、自然災害対応政策において、韓国・タイの比較から日本の行政の政策過程が適応型改良主義であり、そこでの洪水災害対応策の政策展開において中央政府が政策目的を変化させて、地方政府が「どのように」実施するかを決める作動様式であることを明らかにする。

2-1 3 カ国の災害対応政策の特徴

自然災害に対応する公共政策を行う行政の特徴をどのように捉えることができるか。国内外で発生する個人で対処しきれない地震、風水害、火山などの自然災害は、自然災害対応政策の展開の仕方に影響を与えている。様々な災害の被害を常に受けている日本では、古くから自然災害にそれぞれの地域で対処してきた長い歴史がある。それが、1959年の伊勢湾台風を起点として、行政が総合的な防災政策を推進する自然災害への対応策の体制へと変化した。それ以降から今日まで、行政の自然災害対応政策は前進し続けている。このような様子は、韓国やタイでも同様に見られる。しかし、自然災害対応政策の前進に向けての行政の行動は必ずしも同じパターンではないかもしれない。行政の行動の違いを見出せば、自然災害に対応する公共政策を行う行政の特

徴を知ることになる。そのために、災害政策の理念の下で、中央政府と地方政府が災害政策の実施に取り組む行動が異なっていることを示す。それによって自然災害に対応する日本、韓国、タイの公共政策を行う行政の特徴が捉えられる。

甚大な災害が発生するとそれへの対応はもはや個人ではできない。公共政策は個人や企業では解決できない問題への政府の対応策であり、それから考えると災害対応はまさに公共政策である。公共政策の実施は、政策法令体系の枠組みで行われている。政策法令体系は、国を上位機関とし、地方を下位機関とする一連の法規から成る。中央政府と地方政府は政策法令体系において、政策理念の下で災害政策目的の実施に向けた政策の具体的内容と政策の具体的方法を決める。政策の具体的内容とは「何を」実施するか、具体的方法は「どのように」実施するかであると捉えることができる。政策理念の下で災害政策の目的の実現に向かう日本の行動、つまり行政の作動様式の特徴はどのようになっているのか。そこで、日本、韓国、タイの比較からその行動の違いを示し、日本の災害への政策対応の特徴をみる。そのために、3カ国の災害政策の理念と災害政策の取組方法の視点からまとめたのが、表1である。

表1 災害政策における日本・韓国・タイの特徴

	韓国	タイ	日本
災害政策の理念	復旧	復旧＋減災	復旧＋復興＋減災
災害政策の取組方法	中央政府が国民防災管理情報システムを構築し、それを基盤に中央政府の判断で一括して統率	中央政府が新たな行動戦略を国連世界防災会議から取り入れ、地方政府がその基盤を形成	中央政府が支援策のガイドラインを決定、地方政府は自身の各種の計画を策定して取り組む
災害政策の対応における中央政府と地方政府の作動様式	中央政府が「何を」実施するか、「どのように」実施するかを決める	中央政府が「何を」実施するかを決め、地方政府が「どのように」実施するかを決める	中央政府が「どのように」実施するかを決め、地方政府が「何を」実施するかを決める

(出所) 松岡京美・村山徹編 (2016)『災害と行政－防災と減災から』晃洋書房、p.180を修正。

日本、韓国、タイは大きな被害を与えた災害によって自然災害への対応策が前進するのは共通している。発生した災害の状況や被害の特徴に沿って災害に関する法を整備し、災害対応を前進させている。しかし、そのような災害対応の前進において、日本、韓国、タイは異なる災害政策の理念下で、災害政策の取組方法を異にしている。その取組方法への中央政府と地方政府の行動の違いが特徴として現れる。韓国の災害政策の理念は復旧で、災害政策の取組方法は、中央政府の主な対応に地方政府が従っていくことである。そこでは、中央政府を中心にした「何を」実施するか「どのように」実施するかを行動をとっている。タイの災害政策の理念は、復旧と減災を視野においた対応の法整備へと進んで、その取組方法は中央政府を中心にしてその下で地方政府が工夫をする。災害政策の対応における中央政府の行動は「何を」実施するかを決めて地方政府が「どのように」実施するかを行動をとっている。日本は復旧、復興、減災の複数の災害政策の理念を用いている。その複数の理念の下で、災害対策の取組方法は、地方政府が問題の改善方法

を開発して具体的な政策内容を決めて、中央政府がその環境整備として具体的な政策方法を決めている。韓国とタイと比較すると、日本の特徴は中央政府と地方政府が災害対策に取り組む行動が相まって制度を発展させながら展開していく。そこで見られる日本の特徴は、事態が発生した時それに適応できる改良を行っている適応型改良主義である。

2-2 災害対応政策の韓国とタイの特徴

2-2-1 韓国

韓国の主な自然災害の被害は、台風と洪水によるものである。しかし、自然災害は人為的な復旧より自然回復を待つ考えが続いたことや、一時休戦状況も反映して災害対応には戦争への対応策も重視されていることから自然災害への法的な整備は十分とは言えない。Choi & Kim (2012) は、法的な体系を基盤に災害対応策が整備されるようになったのは、2000年代に入ってからと指摘している。水害への対応のために法が整備されたのは、1967年の風水害対策法である。1996年には既存の風水害対策法を自然災害対策法に改正し、干ばつや地震も含むようになって自然災害管理対象を広げる。2003年9月11日に発生した台風(Maemi)の大きな被害によって、分散していた災害対応を総合的な管理システムで推進する必要が認識される。その影響もあり、2004年に自然災害対策法の一部を統合した災難及び安全管理基本法が制定され、災害の総括的な対応を担う消防防災庁が新設される。

災難及び安全管理基本法は、災難管理の基本法である。この法の目的は、災害から国土の保存や国民の生命・身体、財産を保護するために国家と地方自治団体の災難及び安全管理体制を確立し、災難の予防・準備・対応・復旧に必要な項目を定めることである^{*2}。そこから韓国での災害政策の理念は、復旧が中心であると捉えられる。災難管理の各段階で生じる業務を支援するために、国民安全管理処は国民災難管理情報システム(NDMS: National Disaster Management System)を構築し、災害政策に取り組んでいる。災害が発生するとすぐに緊急対応を終え、被害調査を行い、それを基に復旧のための復旧計画を策定する。その時に稼働するのが、国民災難管理情報システムであり、そこに地方自治体が復旧計画の基本資料となる災害状況の報告を行う。それは対応と復旧の段階における中央政府と地方政府をつなぐ管理システムである。

その管理システムの構造は、災害が発生すると気象庁から中央システムに連絡が行く。それを基に普段は閉じられているシステムが一定の期間開き、その入力システムに従ってアクセスが認められた自治体が被害状況を入力することになっている。その入力情報を確認するために、中央政府から派遣された職員と当該自治体の職員との合同調査団が現地調査を行う。すぐ調査結果をまとめた確定報告書が作成され、それに基づいて策定された地方自治体の復旧計画案は中央災難安全対策本部会議で審議を経て、関連機関の審議を通じて災害対策予備費が決まる。そこから災害の対応と復旧のための予算が決まり、地方自治体は復旧事業に着手することになる。その一連の流れは迅速ではあるが、実際に復旧事業を実施する地方自治体の独自の判断と工夫の余地は

*2 韓国の災難及び安全管理基本法の第1条を参照。

少なく、中央政府の主導である。以上のことから、韓国の災害対応は、復旧が政策理念の中心で、中央政府が「何を」実施するかと「どのように」実施するかを決める作動様式であると言える。

2-2-2 タイ

タイは、洪水被害が多発していることが歴史から分かる。近年では、2011年に発生して大規模な被害を与えた洪水災害がある。被害は北東部から首都バンコクを含む中南部まで広域的に広がり、77県のうち65県の約1400万人に影響した。被害総額も450億米ドル、800人以上の犠牲者が出た近年のタイの洪水災害においても最悪のものである。その影響もあり、タイの公共政策において災害への対応は、喫緊の課題である^{*3}。

タイは市民防衛法と災害防災法を廃止し、2007年に「仏暦2550年防災法及び減災法」を制定する。それがタイの災害対策の法的な枠組みになる^{*4}。その法では、「国家防災及び減災計画」の立案、決定、実施のそれぞれの機関の権限と責任などが定められている。2010年から2014年までの国家防災及び減災計画では、災害に対する対応の段階として防災・減災、災害への準備、災害発生時の緊急対応、災害後の復旧での原則とそこに係る機関の役割が明確に示されている。その中でも防災・減災の段階では、地方の地域活動を重視したボランティア組織、民間団体、国民等の民の関与を明記している。

防災・減災の段階における民の関与は、さらに「戦略的国家減災行動計画2010-2019 (Strategic National Action Plan for Disaster Risk Reduction 2010-2019)」の策定によって防災危機管理の拡大の基盤になる。その計画は、2005年に国連国際防災戦略事務局によって開催された国連世界防災会議の「兵庫行動枠組み (HFA: Hyogo Framework for Action)」の「国際防災及び減災計画」をうけて内務省防災及び減災局が策定した。それによって地域社会における防災・減災についての具体的なコミュニティ活動は、タイの災害対応政策を基盤として積極的展開されるようになる。加えて、国際組織との連携も位置づけたことで、タイ政府は日本政府に復旧のための支援の要請を行うことができた。タイの災害対応政策は、中央政府が国際的な連携を視野に置きつつ地域住民の活動をも重視した政策展開である。それは、復旧と減災を基本理念とし、中央政府が「何を」実施するかを決めて、地方政府が「どのように」実施するかを決める作動様式であると言える。

2-3 日本の災害対応政策の特徴と洪水災害対応策の政策展開での作動様式

日本では、1959年に発生した伊勢湾台風を契機に、1961年に災害対応の柱になる災害対策基本法が制定され、復旧を中心にする統一的な災害対応の基礎ができた。1995年に起きた阪神・

^{*3} Roachananan, Thongchai (2014) *Articles in Planning: Review of Town and Country Planning in Thailand*, Department of Town and Country Planning and Public Work, Ministry of Interior を参照してもらいたい。

^{*4} Tanwattana, Puntia and Murayama, Hiroshi, (2014) “Community Planning and the Policy Process for Regional Revitalization against Disasters: Thailand’s Readiness and Japanese Experience”『政策科学』21 (2) を参照してもらいたい。

淡路大震災によって災害対策基本法における復旧から復興への取り組みが強く求められるようになった。しかし、復興を法律で明確な形で示せる根拠はなかった。復興による災害対応が明確になったのは、2011年に甚大な災害をもたらした東日本大震災後の東日本大震災復興基本法の制定である。その後、災害対策基本法の改正で災害対策の基本理念として減災の考え方が明確になる^{*5}。日本の災害政策の理念は、復旧から復旧・復興へ、さらに復旧・復興から復旧・復興・減災へと災害を契機に変容する。その変化の下で、自然災害政策の体制整備では中央地方関係でどのような作動様式が見られるのか。一例としここで取り上げるのは、震災に関する特区制度の利用である。

松岡（2014）は、震災において特区制度がどのように確立されるようになったのかを、阪神・淡路大震災から新潟県中越地震を経て東日本大震災に至るまでの経緯を分析している。阪神・淡路大震災で兵庫県や神戸市が提案した特区制度を国は認めてなかったが、新潟県中越地震では経済特区制度を援用し、それを踏まえて東日本大震災では特区制度が整備されるようになる。その一連の流れから見えてくるのは、地方政府が災害への対応として具体的な内容を決めて「何を」実施するか作動様式である。そこでの中央政府は地方政府の取り組みを支援する環境整備のために具体的な方法を決めて「どのように」実施するか作動様式をとる。そのような作動様式で政策展開をする日本は、韓国とタイを比較して考えれば、松岡（2016）が指摘するように、日本の災害対応政策の特徴は適応型改良主義であることを示している。

日本の行政の災害対応政策への政策過程が適応型改良主義の前提で、洪水災害対応策に対して中央政府が政策目的を変化させて、「どのように」実施するかを決める作動様式である。災害対策基本法が災害対策の全体の基本を成しているが、災害の類型に応じて災害対策関連法がある。風水害への関連法としては、河川法と水防法がある^{*6}。河川法は、河川について、洪水、津波、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理する。それにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする^{*7}。そこで水防法の改正を中心に、水害に対する災害対応がどのように政策展開しているかをみる。それをまとめたのが図3である。

すでに述べたように、日本の災害対応策は災害を経験しながら、対応が適応できるように以前の内容をさらに前進させて対応していく適応型改良主義である。それは水害においても同様にみられる。二つの大きな震災から自然災害の対応への政策理念が復旧・復興・減災へと変化した。その中で、台風や豪雨などの水害を受けて、政策理念を基盤に置きながら水防法や河川法の制度変容によって、水害対策への政策目的が、堤防によるハードの防災の限界への認識から地域防災

*5 総務省消防庁（2013）『平成25年度 消防白書』、pp.200-201。

*6 水防法は、洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減し、もって公共の安全を保持することを目的とする（水防法、第一条より）。

*7 河川法、第一条より。

洪水災害対応策での中央地方関係に見られる日本の行政の作動様式

法制度の導入・改正の契機となった災害	法の変遷	改正の主な内容	政策理念の変化	政策目的の変化
1945年 枕崎台風	1949年6月 水防法制定	洪水または高潮に際し、水災を警戒し、防御し、被害を軽減させる諸対策を統一的に実施するため、水防組織や水防活動などを位置づけ	復旧	『ハード』・『防災』中心
	1955年7月 第一次改正	洪水予報及び水防警報の実施が義務づけ		
	1958年3月 第二次改正	水防責任の所在を明確化し、水害予防組合や水防事務組合が水防を行う区域以外はすべて市町村に責任があることが明示		
1995年1月 阪神・淡路大震災				
1999年6月 福岡水害			『公助』 + 『自助・共助』へ	『ハード』 + 『ソフト』・『減災』へ
2000年9月 東海豪雨				
2004年7月 新潟・福島豪雨	2001年6月 第三次改正	洪水予報河川の拡充、浸水想定区域の公表及び円滑かつ迅速な避難の確保など	復旧 復興	
	2005年5月 一部改正	浸水想定区域の指定対象河川の拡大など		
2011年9月 東日本大震災				
	2013年6月 水防法及び河川法の一部改正	水防活動への河川管理者等の多様な主体の参画、河川管理施設の老朽化対策等適切な維持管理の確保など	復旧 復興 減災	
2013年10月 台風第26号及び第27号 2014年8月 広島豪雨				
	2015年5月 水防法等の一部改正	多発する浸水被害への対応を図るため、ソフト・ハード両面から対策を推進		

図3 水害対応への政策展開

出所) 日本法令索引 国立国会図書館ホームページ <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/> (アクセス日: 2016年8月25日)、内閣府(2014)『平成26年版防災白書』、内閣府(2015)『平成27年版防災白書』より筆者作成。

力によるソフトの防災をも重視することへと変化する。そこには、公助が中心であったものが、公助・共助・自助へと政策理念と目的が変化している。

阪神・淡路大震災の教訓として公助だけではなく、自助・共助の重要性が認識されるようになる。東日本大震災では、公助の限界が見え、自助・共助によるソフトパワーの重要性が明確になっている⁸⁾。地域防災力は、国や地方自治体が大きな責務を負っていることを前提に、住民も一人一人、あるいは自主防災組織などによって、地域の防災活動に積極的にかかわることで成り立つ。内閣府によれば、地域防災力は、地域の住民が互いに助け合い、近所の力で自然災害に対応するために必要な力である⁹⁾。水害対応の政策目的が、ハード（堤防）による防災の限界の認識に伴うソフト（地域防災力）の重視をも視野に入れる減災へと変化している。中央は政策目的の変化を含むガイドラインなどを作成し、実施の制度デザインを新たにして政策展開を図ろうとしている。それは、問題改善に向けての環境整備に取り組む具体的な政策の方法を決める行動である。それから中央政府は、「どのように」実施するかを決める作動様式であると言える。

*8 内閣府（2014）『平成26年 防災白書』より。

*9 <http://www.gov-online.go.jp/cam/bousai2015/>（アクセス：2016年8月25日）を参照してもらいたい。

3 由良川流域の4市の地域防災力強化施策の実施背景

ここでは、由良川流域の4市における洪水対応策の実施背景である執行組織の形態と社会環境に違いがあることを指摘する。

3-1 洪水対応策の実施の背景としての4市の執行組織

由良川の源は、京都・滋賀・福井の府県境の三国岳で、北桑田の山間部を流れ、綾部を経て福知山で土師川と合流し、北流して舞鶴市及び宮津市を経て日本海に注ぐ一級河川である。由良川本川の延長は146kmで、流域面積は1,880km²である。由良川は中流部で標高が低くなっていることから、中下流部で水害が起こりやすい。堤防がない区間も多くあったため、川沿いに住んでいる住民は幾つも洪水被害を受けており、洪水被害を減らす対策として由良川の治水事業が進められている。

まず、洪水対応策をめぐる4市と京都府と国の連携関係はどのような状態であるのかをみる。それを示すのが表2である。由良川の河川整備を本格的に着手するようになったのは1947年からで、当初は比較的に洪水被害が大きい綾部市と福知山市の間に国が築堤を建設する計画要項を策定した。その後大野ダムの建設や部分的な整備が行われ、以前より綾部市の洪水被害は少なくなってきた。その中、災害救助法が適応される大きな水災害が、1959年と1961年に発生したことも踏まえ、由良川流域の全体を網羅する計画の必要性が求められる。1999年には、今までの個別的な対応を総合的にまとめた由良川流域の全体のビジョンを作成し、それに向かう由良川水系河川整備基本方針を策定した。その具体的な実施計画は、2003年に策定した由良川水系河川整備である。それらは主に1950年代から60年代に大きな被害を与えた災害を想定し、30年かけて具体的に整備していくものであった。しかし、2004年に由良川下流部に大きな被害を与えた台風による洪水で、下流部の緊急水防災に着手して下流部への計画期間を短縮して10年間で進めることになった。それらを踏まえて、2013年に由良川水系河川整備計画の変更を行ったが、2013年に洪水が発生し、2004年と2013年で2度浸水した区間を5年から10年以内で整備する緊急的な水害対策に着手するようになった。それまでは主に国が主体として治水対策を進めたが、2014年の豪雨洪水で福知山市の市街地の浸水が広い範囲で起こる内水氾濫が生じ、国だけではなく、京都府、福知山市が連携して総合的な治水対策を実施するようになる。一方、宮津市は2003年に発生した台風23号での市街地の浸水被害から見られるように、由良川よりは2級河川である大手川の氾濫による洪水被害が重要である。そこでは京都府が主に対策を進めている。

表 2 由良川流域における治水計画の推進

年度	災害救助法が適用された水害	治水事業の経緯	
1947年 1953年 9月	台風第 13 号	由良川改修計画要項策定 由良川改修計画策定	綾部～福知山間の築堤等の着手 大野ダム建設に着手
1958年		由良川総体計画策定	
1959年 9月 1959年 9月 1961年10月 1963年		由良川総体計画策定	福知山市街地の内水対策に着手、 下流部の低水路拡幅掘削に着手
1966年 1999年12月 2003年 8月 2004年10月 2004年12月	台風第 23 号	由良川工事実施基本計画策定 由良川水系河川整備基本方針策定 由良川水系河川整備計画（策定）	
		下流部の緊急水防災に着手	下流部を概ね 10 年に期間を短縮 して整備
2013年 6月 2013年 9月 2013年11月		由良川水系河川整備計画（変更） 緊急的な治水対策	2004 年と 2013 年で 2 度浸水し た区間を概ね 5 年から 10 年以内 に期間を短縮して整備
2014年 8月 2014年12月	秋雨前線	床上浸水対策特別緊急事業に着手	国、府、福知山市が連携し、概ね 5 年で総合的な治水対策を実施

出所）国土交通省近畿地方整備局福知山市河川国土事務所『平成 28 年度事業概要』より筆者作成。

特に 2000 年代以降、災害救助法が適応されるほど大きな洪水被害も繰り返して起きることで、由良川流域における治水のインフラ整備では、関連機関の連携がより明確になっている。1991 年に、由良川下流部において、輪中堤や宅地嵩上げにより宅地等を水害から防御する「水防災対策事業」を推進するために「由良川下流部水防災対策協議会」が設立される。その後 2004 年に発生して甚大な被害を与えた台風 23 号の影響を受け、「由良川下流部緊急水防災対策協議会」に改組しながら、道路部局、防災担当部局等を加えた。それに伴って地域防災力向上をも目的として取り組むようになる。さらに、減災の目標を目指してハード・ソフト対策を一体的・計画的に推進するための水防災意識社会再構築ビジョンが由良川流域でも策定される。その取組のために、国（近畿地方整備局）、京都府、京都地方気象台、綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市で構成する「由良川減災対策協議会」が 2016 年に設立される。

次に、災害対応などを担う担当部局の 4 市の組織体制を見たのが、表 3 である。自治体の組織編成は、地方分権化により個別自治体の自主組織権が尊重され、組織単位の規模も含めて多様化

している。近年の研究（三隅ほか、1992）では自然災害に対する組織的な対応の必要性が指摘される。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、危機対応を行うための体制を自治体も整え始めるようになる。そこで、由良川流域の4市の組織体制の状況は、それぞれの災害環境を踏まえた体制を維持していると言える。他の市より洪水被害が大きい福知山市と軍港町で別の災害環境も考えられる舞鶴市では危機管理部局を設置している。綾部市は市政の企画を担う総務課に位置付けている。由良川流域による洪水被害が少ない宮津市は、旧来の消防防災課で担っている。

表3 由良川流域の4市の組織体制

	組織体制	担当の分けと組織人員
福知山市	総務部・危機管理室	危機管理・防災担当と原子力防災担当が一緒に、7名の担当者
綾部市	総務課	防災担当と原子力防災担当が一緒に、3名の担当者
舞鶴市	危機管理・防災課	危機管理・防災係が3名原子力防災係が2名全部で6名の担当者
宮津市	消防防災課	防災担当と原子力防災担当が一緒に、4名の担当者

出所) 筆者作成。

由良川流域の4市における洪水対応策の実施背景である執行組織の形態は、それぞれ市によって異なっていることが分かる。洪水対策における4市と国との関係は、福知山市が京都府および国と強く連携し、綾部市と舞鶴市がそれに比べて弱く、宮津市は国よりは京都府との連携が強いと言える。加えて、災害対応の組織体制も地域の災害経験や災害環境によって異なっている。

3-2 政策実施の背景としての社会環境

由良川流域の4市における洪水対応策の実施背景である社会環境はどのように違うのか。それを集落分布、被災者人口構成、洪水・内水被害状況に分け、GIS分析を用いて地図上に表したのが、図4、図5、図6である。

図4は由良川流域の4市の集落分布を表している。由良川を中心に集落が密集している市と集落が散在している市に分かれている。由良川を中心に福知山市と綾部市は市街地が形成されており、集落分布の割合も高い。舞鶴市と宮津市は郊外に由良川があり、集落分布密度も低く、特に宮津市は他の市と比べて集落分布の割合が低い。図5は、由良川流域を中心に高齢者割合がどの程度になっているかを表している。由良川流域を中心に市街地が形成されている福知山市と綾部市は、高齢化率が比較的に低い。それと比べると郊外地である宮津市と舞鶴市の高齢化率は高いが、その中でも舞鶴市は三つの市と比べて高齢化率が高い。そのような社会環境で、洪水による浸水区域はどのようなかをまとめたのが、図6である。福知山市は、市街地はもちろん川沿いに集落が分布しているのと浸水区域が、かなり重なりながら浸水水位が高く範囲も広い。綾部市は集落密集地域と重なる範囲は広いが、福知山市と比べると浸水水位が低い。舞鶴市と宮津市は、福知山市と宮津市と比べて浸水区域の範囲は狭い。特に、宮津市は集落分布と重ね合わせてみると洪水・内水被害の区域がほぼ重ならない。

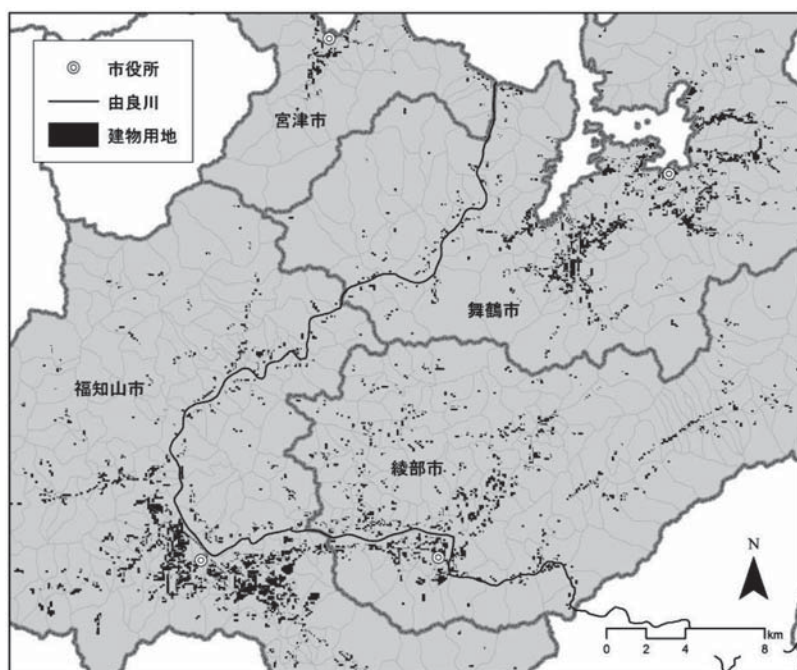


図4 集落分布

出所) 本研究に関わる日本学術研究助成研究の分担者である村山徹作成。

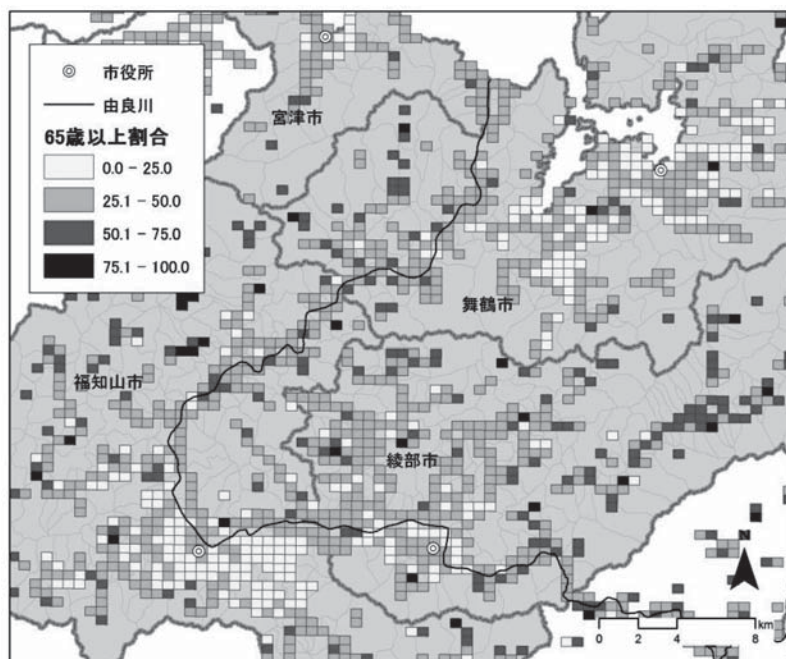


図5 被災者人口構成

出所) 本研究に関わる日本学術研究助成研究の分担者である村山徹作成。

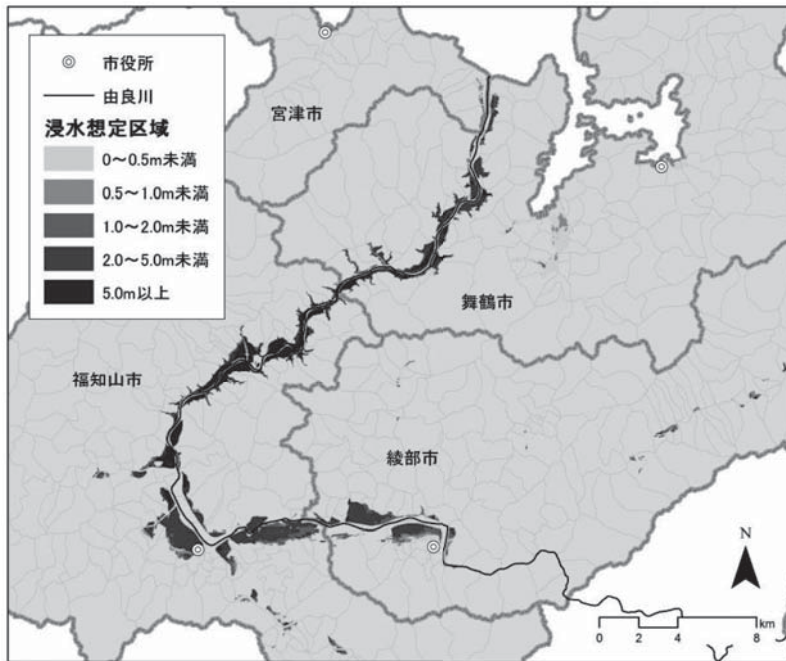


図6 洪水・内水被害状況

出所) 本研究に関わる日本学術助成研究の分担者である村山徹作成。

4 水災害対応策における由良川流域の4市の特徴

ここでは、中央政府が「どのように」実施するか具体的な政策方法を決めることで、地方政府が「何を」実施するか具体的な政策内容を、実施背景を媒介として決めたところに、それぞれの地方政府の工夫の特徴が表われていることを示す。

4-1 4市の工夫のあり方の違い

公共政策は個人や企業では解決できない問題への政府の対応策であり、洪水災害への対応はまさにそのような公共政策であると述べた。その公共政策を実施する中央政府と地方政府は、国を上位機関とし、地方を下位機関として洪水災害対応策の実施を進める。そこでの政策実施における「工夫」の作動様式は、中央政府が「どのように」実施するかを決めたとき、地方政府は「何を」実施するかで工夫を行う。しかし、地方政府の工夫のあり方は一律ではなく、それぞれの特徴があらわれる。その一つの要因が、地方政府の実施背景にある。由良川流域の4つの市の実施の工夫をまとめたのが、表4である。

表 4 4市の行政進展での工夫の特徴

上位機関	独立変数	下位機関	媒介変数					従属変数	
	実施の制度デザインと政策展開		実施背景					行政進展 (実施の工夫)	
			執行組織		社会環境			「何を」実施 するかの 作動様式	
	「どのように」実施 するかの作動様式		組織形態	府・国交省 連携関係	浸水区域	人口構成	集落分布		
中央政府	「政策理念・目的 の変化」 ハード（堤防）による防災の限界の意識に伴うソフト（地域防災力）の重視への変化と被害を防ぐ防災から減災をも視野に置く防災への変化	地方政府	綾部市	総務課	府・国との連携	市街地 中心	高齢化率 低い	浸水区域 の集落 密集	綾部市自主 防災組織等 ネット ワーク会議
			福知山市	総務部・ 危機管理室	府・国との 強い連携				自主防災ハ ザードマップ
			舞鶴市	危機管理・ 防災課	府・国との 連携	郊外地	高齢化率 高い	浸水区域 の集落 散在	自主防災組 織率の増加
			宮津市	消防防災課	国より府と の連携が 強い				自衛消防隊 による自主 防災の強化

出所）筆者作成。

中央政府は洪水対応の政策実施に向けて政策理念・目的を変化させた大綱やガイドラインを提示する。ハード（堤防）による防災の限界の意識を伴いソフト（地域防災力）をも重視する具体的な政策方法を示すものになっている。そこでは上位機関の中央政府の作動様式は、「どのように」実施するかを決めるものである。そこで下位機関である地方政府は、「何を」実施するか具体的な政策内容を決める作動様式をとる。しかし、それぞれの地方政府が抱えている実施背景は異なり、それを踏まえた工夫のあり方を模索する。4市は、由良川の治水事業を担当するそれぞれの組織形態と国および京都府との連携関係が若干異なる。加えて、綾部市と福知山市の社会環境は、浸水区域に集落が密集した市街地の中心があり、高齢化率は比較的低い。一方、舞鶴市と宮津市の社会環境は、浸水区域が郊外にあり、集落も散在しているが、比較的に高齢化率は高い。これらを媒介として4市は、地域防災力強化施策の具体的な政策内容を決めることになる。綾部市が綾部市自主防災組織等ネットワーク会議を、福知山市が自主防災ハザードマップを、舞鶴市が自主防災組織率の増加を、宮津市が自衛消防隊による自主防災の強化を策定して、「何を」実施するか具体的な政策内容としているのは、それらの背景が影響したものである。そこからは4市それぞれの実施の工夫の特徴が見られる。

4-2 綾部市の取組の特徴

綾部市は自助・共助による地域防災力を強化するためにどのような取り組みをしているのか。地域防災力の向上を図っていくためには、地域の防災活動に住民がどのようにかかわれるかが一つの取組方法である。綾部市において、自助・共助による地域防災力が地域の課題として認識される契機になったのは、2004年の台風23号である。綾部市は、台風23号に伴う雨で冠水して土砂崩れもあり、主要幹線道路が通行止めとなって一時陸の孤島になったが、幸いに死者や目立った負傷者などはなかった。しかし、綾部での由良川の最高水位は、1959年の伊勢湾台風、1953年の台風13号に次いで3番目の記録であった^{*10}。そのような状況から、公助による防災に限界があり、自主防災組織を立ち上げて、自助・共助による地域防災力の強化を目指すようになる。



図7 自主防災組織数と組織率の推移

出所) 綾部市『第5次綾部市総合計画後期基本計画(案)(平成28~32年度)』、115頁と綾部市『(平成24年度分)事務事業評価票一覧表』と綾部市内部資料より筆者作成。

綾部市の自主防災組織育成事業の推進状況を組織などで示すのが、図7である。自主防災組織は自治会などを中心に組織されている。自主防災組織が立ち上がった2004年当時は、組織化された数は32で組織率は16.4%である。内閣府の調査による2003年度の全国の自主防災組織活動のカーバ率が61.3%であるのと比べると低い水準であることが分かる。しかし、2004年から2007年の間に、飛躍的に自主防災組織の数が増えて組織率は、2007年の国の自主防災組織活動のカーバ率の64.5%にもかなり近い水準になっている。その後、自主防災組織の数は徐々に増え

^{*10} あやべ市民新聞 http://ayabe.city-news.jp/kono1nen/kono1nen_top.htm (アクセス:2016年8月25日)より。

て、組織率も上がっている。

2004年に自主防災組織育成に取り組んで、一定の成果を上げてさらに、地域防災力の強化を目指して独自に取り組んで推進しているのが、綾部市自主防災組織等ネットワーク会議である。それは2008年2月に設立している。綾部市自主防災組織等ネットワーク会議の目的は、市内の各地域で防災活動を行っている自主防災組織が研修や訓練などを通じて互いに連携を深め、災害時の被害を最小限に抑えることなどを行うことである^{*11}。それは、自主防災活動が災害時に本当に機能できるために推進している施策であると言える。綾部市自主防災組織等ネットワーク会議に関する推進状況をまとめたのが、表5である。

表5 綾部市自主防災組織等ネットワーク会議に関する推進状況

		2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年 (8月現在)
防災座談会	開催数 (回)	21	17	21	37	29	46	18	14
	参加者 (人)				700	640	1,140	580	500
	内容	土砂災害防止法について							
		一般防災	一般防災	一般防災	一般防災、 自主防災、 地震、水 害、原子 力防災	一般防災、 自主防災、 地震、水 害、原子 力防災	防災基本条 例・自主防 災組織補助 金改正の周 知、一般防 災・原子力 防災	一般防災	一般災害 原子力防災
研修	有無				有	有	有	有(2回)	有
	参加者 (人)				87	101	60	155	130

出所) 綾部市内部資料より筆者作成。

綾部市自主防災組織等ネットワーク会議は、設立されてしばらくは、自主的な活動を通して災害による被害の防止や軽減を目指し、災害に関する知識、予防など防災座談会を中心に進められた。2011年東日本大震災を契機に、研修を行うことになる。その内容は、防災訓練に関する事例発表や専門家などによる講演によるものである。加えて、防災座談会の内容も一般防災だけではなく、様々な内容を議論するようになっていく。そのような施策推進をバックアップするようになったのが、2014年3月に制定した防災基本条例である。防災基本条例の制定により、自主防災組織の支援について自主防災組織育成事業費補助金交付要綱を改正され、より円滑に活用できるようになっている^{*12}。綾部市は、綾部市自主防災組織等ネットワーク会議を通じてさらに地域防災力の強化を充実していく方向にある。

*11 綾部市『第5次綾部市総合計画後期基本計画(案)(平成28-32年度)』、116頁引用。

*12 平成26年9月定例会会議事第4日を参照してもらいたい。

4-3 福知山市の取組の特徴

福知山市は自助・共助による地域防災力を強化するためにどのような取り組みをしているのか。2000年代に入って、福知山市では風水害が多発している。その中でも2013年台風第18号と2014年8月豪雨災害は大きな被害を与えた。2013年台風第18号では人的な被害はなかったが、市街地の堤防の天端先まで水位が上がり、氾濫する寸前であった。2014年8月豪雨では、福知山市街地を中心に集中的な降雨が甚大な浸水被害をもたらした。二つの災害で、避難所開設、情報伝達、救助活動、市民意識などにおいて様々な課題がより明確になってきた。それによって水災害対応の変化が求められるようになった。

福知山市は、2015年10月に「福知山市まち・ひと・しごと・あんしん創生総合戦略」を策定し、少子高齢化や過疎地化の進行などの課題に取り組んでいる。一方で、大規模水害を受けて総合的な治水対策の実施などの様々な課題も顕在化し、その財政需要に対する財政運営を着実に進めるために、2016年に「第6次福知山市行政改革大綱」を策定した。そこに市民協働による改革の基本方針において市民とともに構築する防災対策の充実・強化の取組事項を設け、災害等の危機に的確に対応するため、公助と連携による自助・共助を基本として地域防災力の強化を進める方針を明確にした。それを具体化していくのが、自主防災組織地域防災マップ（マイマップ）の作成である。加えて、2016年の施政方針においても、福知山市は、2014年8月豪雨被害を踏まえて市民とともにつくる災害に強いまちづくりをソフト面から推進するとしている。そのために、情報収集や情報伝達機能の強化、広域避難所の見直しなど災害対応策強化の取組みをさらに進める方向に向かっている。そのような動向とともに災害対策基本法の改正や水防法の改正等の関連法令の一部修正に伴う、福知山地域防災計画の修正によって、2016年2月の基本理念において、いつでもどこでも起こりうる災害に対して、行政のみでなく「国民運動の展開」をはかり、住民参加を念頭に置いた「災害に強いまちづくり」を行うと明記している。福知山市は、自助・共助・公助の推進を目指し、浸水想定区域の把握・周知、警戒避難体制の整備に向かっている。

福知山市は、公助との連携による自助・共助を基本とする地域防災力の強化の施策展開を図るため、どのように自主防災組織地域防災マップ（マイマップ）の作成に取り組んだのか。それを示すのが表6で、自主防災組織地域防災マップ作成事業の予算の枠組みをまとめている。自主防災組織地域防災マップ作成事業は2015年からの新規授業で、初めには国の地方創生の補助金を援用する。そのため、施策の位置づけは人と自然が共生する安心・安全・快適環境のまちづくりに位置付けられている。予算額は総額3,972千円で、主に国からの財源となっている。2016年からは、消防防災体制の強化の施策に位置付けられるようになるが、それは福知山市の自らの計画と連動する。予算額は総額3,000千円で、国からの財源が減って一般財源と府からの財源になっている。

表6 自主防災組織地域防災マップ作成事業の予算の枠組み

2015年の予算枠	施策名	人と自然が共生する安心・安全・快適環境のまちづくり				
	事業名	自主防災組織地域防災マップ作成事業（地方創生先行型）				
	事業の継続性	新規				
	補正予算額 (単位：千円)	財源の内訳				
	3,972	国	府	市債	その他	一般財源
2016年予算枠		3,201				771
	施策名	消防防災体制の強化				
	事業名	自主防災組織地域防災マップ作成事業				
	事業の継続性	継続				
	予算額 (単位：千円)	財源の内訳				
	3,000	国	府	市債	その他	一般財源
		1,500	500			1,000

出所) 福知山市『平成 27 年 3 月議会提出議案（前倒し補正等）重要事項説明書』と福知山市『平成 28 年 3 月議会当初提出議案 重要事項説明書』より筆者作成。

そのような事業実施によって作られたのが、図 8 のマイマップである。2015 年には 20 組織を対象にマップを作成した。2016 年には 30 組織を対象にマップ作成に取り組んでいる。図 8 は、作成されたマップの一例である。このマップの特徴は、市が作成するハザードマップでは十分対応できない危険箇所、避難経路などのローカルな情報を記載している。自治会は避難のタイミング・行動を決め、マップに反映させながら、そのような取り組みを通じて水害に対する住民の理解を深めている。それには、水害の政策目的が公助・自助・共助の政策展開へと変化するのにもなって、福知山市が「何を」実施するか工夫をしていることが見える。



図8 福知山市地域防災マップ⁹（マイマップ⁹）

出所) 福知山市総務部危機管理課「平成 28 年度の防災対策について—市民とともにつくる災害に強いまちづくりの推進—」2016 年より引用。

4-4 舞鶴市と宮津市の取組の特徴

ここでは、舞鶴市と宮津市が自助・共助による地域防災力を強化するためにどのような取り組みをしているかをみる。由良川流域にあっても舞鶴市と宮津市は、福知山市や綾部市の市街地の浸水のような大きな被害は殆どない。舞鶴市は、2004年から国が実施した「由良川下流部緊急水防災対策」が終了し、浸水の危険がより小さくなってきている。特に、宮津市は、由良川流域での被害よりは、大手川での被害が大きくその対策が重要である。2004年台風第23号では、沿川地域が甚大な被害を受けた。そのような状況もあり、由良川流域の災害を中心に水害への対応策を工夫している綾部市と福知山市と比べて、舞鶴市と宮津市は自然災害全般への対応策として公助から自助・共助の政策展開の対応に異なる傾向が見られる。

まず、舞鶴市から見てみる。舞鶴市が自助・共助の政策展開に対応する工夫の取り組みとして進めているのが、自主防災組織の組織率の向上を目指すことである。昔から軍港町の影響もあり、消防団の活動は火災などの災害への活動が活発であった。しかし、近年人口減少や高齢化などに伴い、担い手の不足が地域防災への新たな課題になっている。加えて、災害が多くなるにつれて、日頃の地域防災力が重要になっている。そこで舞鶴市は、地域防災計画にハード面に加え、情報・教育・訓練のソフト面からも総合防災体制の整備を位置付けている。そのために自主防災組織の結成を促進し、市民の防災意識の向上と災害対応力の強化に取り組んで進めている。その取組を知るためにまとめたのが、表7である。表7は、舞鶴市の自主防災組織の組織率の推移を示している。全国の組織活動率の平均よりは少ないが、東日本大震災以降から比率を徐々に上げている。自主防災組織の結成促進を促すために、啓発冊子や防災ガイドブック等を作成し、自主防災訓練や地域説明会の努力をしている。それらにかかわる予算も準備しながら取り組んでいることが分かる。

表7 自主防災組織の組織率の推移

		2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
自主防災組織組織率の推移	世帯数の比率	46%	54%	68%	68%	66%	—
						一部組織が解散	
自主防災組織づくり推進経費の推移	費用 (単位:千円)	279	278	612	270	260	407
	主な内訳		・啓発冊子 購入経費	・啓発冊子 購入経費 ・自主防災 リーダー 研修講師 派遣委託 費	・啓発冊子 購入経費	・防災ガイド ブック 修正経費	・防災ガイド ブック 増刷経費 ・消防大学 校入校経 費

出所) 舞鶴市『新たな舞鶴市総合計画・後期実行計画』2016年、48頁と舞鶴市当初予算概要

<https://www.city.maizuru.kyoto.jp> (アクセス:2016年8月25日)と舞鶴市の内部資料より筆者作成。

次に、宮津市では自助・共助の政策展開に対応する工夫のためにどのような取り組みをしているのか。宮津市には消防隊以外にもすでに自衛消防隊が形成されている。自衛消防隊は災害発生時において被害の軽減を目指して、初期の地域自主防災組織の防災活動が重要であるとの認識から発足した。従来から地域防災の重要性を訴える地域のリーダーや現役・OB 消防団員が中心になって、初期消火を目的として設立された。その自衛消防隊の状況を示しているのが、表 8 である。2003 年の隊数は 77 で、2014 年には地区別にみると増加したり減少したりしているが、隊数は 91 と全体的に増えていることが分かる。自衛消防隊は事業所中心のものと町内会中心のものがあるが、地域コミュニティの力を活用したもので、自主防災組織として捉えることもできる。そこで宮津市は、既に存在する自主防災組織の一つのあり方である自衛消防隊の活用を模索し、防災対策への早期避難対応等のソフト面として取り組もうと手探りで進んでいる。それによって、水害の政策目的が変化して公助・自助・共助の政策展開に向かおうとしている中で、「何をするか」の工夫に取り込もうとしている。

表 8 地域自衛消防隊の状況

2003 年の 現状	地区	宮津・上宮津	栗田	由良	吉津	府中	日置	世屋	養老	日ヶ谷	計	
	隊数	18	18	6	5	7	2	5	10	6	77	
2016 年の 現状	地区	宮津	上宮津	栗田	由良	吉津	府中	日置	世屋	養老	日ヶ谷	計
	隊数	24	12	18	6	5	7	1	4	9	5	91

出所) 宮津市ホームページ <http://www.city.miyazu.kyoto.jp> (2016 年 8 月 25 日アクセス) と内部資料より筆者作成。

東日本大震災以降、自然災害への対応策での地域防災力の強化が強調されるようになり、復旧と復興と減災を災害政策の理念とする適応型改良主義は、現在ハードの防災のみでは不十分との認識に至っている。ソフトの防災としての地域防災力の強化が国の指針となる中で、由良川流域の 4 市はいずれもが自主防災の整備を図っているが、その具体的内容は、4 市の政策実施の背景によってそれぞれに工夫されたものになっている。

おわりに

本稿の目的は、国の政府が「どのように」実施するかを決めているとき、地方政府が「何を」実施するかでそれぞれの事情に合った工夫をしていることを実証的に明らかにすることであった。そのために、由良川流域での京都府内 4 市の綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市の地域防災力強化施策の比較分析を行い、それぞれの地方政府の工夫のあり方が異なっていることを明らかにした。

自然災害対応政策において日本は、行政の政策過程が適応型改良主義であると言え、災害を通じて政策理念・目的を変化させる。そこでの地域防災力は最近の課題である。洪水災害対応策に

おける中央政府の政策目的は、ハードと防災を中心にする政策目的からハード・ソフトと減災の政策目的へと変化し、「どのように」実施するかの具体的な方法が地域防災力の強化であることを示した。中央政府で「どのように」実施するかが決まったことで、地方政府は「何を」実施するかの作動様式で工夫をするが、由良川流域での京都府内4市の綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市は実施背景を媒介してそのあり方を異にしていることが示せた。そこからは、それぞれ4市が政策実施の背景に応じて異なる施策展開を見せつつも、いずれもが国が「どのように」実施するかを決めている時に、地方政府が「何を」実施するかの政策対象の内容で工夫する作動様式を示すことを明らかにできた。

引用・参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『公共政策学の基礎（新版）』有斐閣ブックス。
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態－政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会。
- 打越綾子（2004）『自治体における計画と調整－事業部局と政策分野別基本計画』日本評論社。
- 曾我謙悟（2008）「中央・地方関係制度」建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣。
- 西尾勝（2001）『行政学（新版）』有斐閣。
- 松岡京美（2014）『行政の行動－政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究』晃洋書房。
- 松岡京美（2016）「災害対応の日本の復興・減災政策」松岡京美・村山徹編『災害と行政－防災と減災から』晃洋書房。
- 三隅二不二・米谷淳・三隅譲二・矢守克也（1992）「自然災害と組織」『組織科学』25（3）：2-14。
- 村山皓（2009）『政策システムの公共性と政策文化－公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換』有斐閣。
- ベンディック，ラインハルト（高橋徹・訳）（1964）『官僚制と人間』未来社。
- 笠京子（2006）「各国の地方自治」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社。
- Almond, Gabriel and Verba, Sidney, (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press. (石川一雄・片岡寛光・木村修三・深谷満雄訳『現代市民の政治文化－五ヶ国における政治的態度の民主主義』勁草書房、1974年。)
- Almond, Gabriel and Powell, G. Bingham, (1978) *Comparative Politics: System, Process and Policy*, 2nd edition, Little, Brown and Company (inc.). (本田弘・浦野起央監訳『比較政治学（第二版）』時潮社、1986年。)
- Choi, Yong-Jun and Kim, Han-Su, (2012) "A Historical on the Natural Disaster Law to Improve a Risk Management- Focusing on the Damage by Storm and Flood ", *Journal of Daegu Gyeongbuk Development Institute*, Vol.11, No2, pp.71-8.
- Easton, David (1990) *The Analysis of Political Structure*, Routledge. (山川雄巳監訳『政治構造の分析』ミネルヴァ書房、1998年。)
- Lasswell, Harold D., (1971) *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier.

- Majon, G., (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press. (今村都南雄訳『政策過程論の視座－政策分析と議論』三嶺書房、1998年。)
- Roachanakanan, Thongchai (2014) *Articles in Planning: Review of Town and Country Planning in Thailand*, Department of Town and Country Planning and Public Work, Ministry of Interior.
- Tanwattana, Puntia and Murayama, Hiroshi, (2014) “Community Planning and the Policy Process for Regional Revitalization against Disasters: Thailand’s Readiness and Japanese Experience” 『政策科学』 21 (2)。
- 綾部市『第5次綾部市総合計画後期基本計画（案）（平成28-32年度）』。
- 総務省消防庁（2013）『平成25年度 消防白書』。
- 内閣府（2014）『平成26年 防災白書』。

【付記】

本研究は、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基盤研究（C）（研究代表者：松岡京美、課題番号：26512014）の助成を得た。調査にご協力いただいた関連機関の関係者の方々に感謝の意を表したい。

(2016年10月3日受理)
(まつおか きょうみ 公共政策学部公共政策学科 准教授)